经济•法律

从乾隆建阳田赋案论清代的赋税管理

何　平

[摘要] 清代赋税日常调整及决策机制是清代赋税政策趋向的重要体现。在清代前期的多次赋税调整中，乾隆元年 (1736) 对于福建建阳县田赋案 (私自降低征收标准) 的处理，就赋税征收额度和范围确立的依据、赋税征收与民众生活安定的关系等问题，提供了生动的案例说明。分析表明，清朝的赋税管理实际上是在中央严格的原则和地方的灵活应对之间进行运作的。

[关键词] 赋税则例　中央原则　地方应对

[中图分类号] K249. 3　[文献标识码] A　[文章编号] 1002- 8587 (2004) - 02- 0071- 07

Land Taxation Administration in the Qing Dynasty:
Jianyang County Land Tax Case during Qianlong Period

The adjustment of tax rates and the policy- making mechanism of taxation were indicative of important trends in land taxation policy in Qing Dynasty. Among the numerous cases of tax revision during the early Qing the case of Jianyang County, Fujian province in the first year of the Qianlong reign provides a vivid example for understanding the administration of land taxation. This case demonstrated that the central government controlled land tax adjustment, but, in some situations, the practice varied. . The analysis clearly reveals that the taxation system of the Qing court was actually based on an interplay between the strict principle of central control and local flexibility.

清代赋税日常调整的内容及原则、赋税调整的权限和决策机制是清代赋税政策趋向的重要体现。我们曾根据中国第一历史档案馆现存清代朱批奏折财政类档案，对清代赋税日常调整的类型和原则进行总体分析①。但由于清朝政府对于某一个特定赋税案的调整和处理，一般只留下一件独立的结论性档案，所以，只能根据清代各个时期对不同赋税案的处理结果归纳抽象出一些一般性的结论。这样，对于清朝特定的赋税调整过程中各方意见的折冲分歧、最高统治者政策决断的形成过程，我们的认识就十分有限。这便影响了我们对清朝赋税政策意向的认识深度。在清代前期的多次赋税调整中，乾隆元年 (1936) 对于福建建阳县田赋案的处理，却留下了若干件难得的原始档案。这些档案就赋税征收额度和范围确立的依据、赋税征收与民众生活安定的关系等问题，提供了生动的案例说明。本文拟以这些档案为依据，通过对福建建阳县田赋案处理的个案分析，对清代的赋税管理及其相关问题进行探讨。

一、建阳县田赋案的真相及其问题点

福建省建阳县田赋征收中存在的问题，首先是由福建巡抚赵国麟发现并于雍正十二年

[收稿日期] 2003- 10- 15
[作者简介] 何平 (1965—)，男，中国人民大学财政金融学院副教授；北京 100872

(1734) 十二月报部的。其核心内容是，康熙二十五年（1686）任建阳县知县的李六成，对建阳县已经开垦照则征收钱粮的六百九十五顷荒田的垦复情况不予上报，私自将建阳县的田赋征收标准从每亩七分三厘一丝五忽，减免一分一厘六毫，下调至每亩六分一厘四毫。用以前曾上报为荒田而现已开垦为成熟之田现在征收的田赋，来弥补因为降低每亩征收标准所短缺的赋税数额。与此同时，在上报给户部的赋税册籍内，仍然记载着该县有荒田六百九十五顷零。那么，建阳县田赋征收的总体情况、荒田垦复以及田赋案酿成的经过究竟是怎样的呢?

在乾隆元年田赋案处理过程中，闽浙总督郝玉麟于乾隆元年（1736）九月二十六日所上奏折详细说明了建阳县的田赋状况和田赋案出现的原委。他在奏折中称:

“查阳邑原额官民田地山塘共六千一百五十一顷六十亩三分五厘七毫零；于康熙元年为天下大定等事并康熙十七年为田荒粮悬等事两案，原荒续荒共官民田地一千五百八十五顷七分一厘四毫零；后经垦复及报出溢额共田五百一十二顷一十九亩七分四厘三毫零；又坍陷报出荒田三百七十七顷四十一亩一分八厘三毫；尚荒官民田地六百九十五顷八十九亩七分八厘八毫零。每年应征额银五千八十一两一钱二分二厘零，米六百二十七石八斗零。

此系从前报荒之原委，后陆续开垦已复原额，而钱粮俱已照则征收。其荒田之案总未报明足额，相延朦胧征催。

至二十五年，知县李六成接任。因见民间钱粮历年拖欠，前官多致诖误。遍访舆情，佥称阳邑民田皆系下则。明季初年每亩只征银五分一厘，后加至七分三厘一丝五忽。赋重田硗，民力难完，以至积逋累累。李六成目击其艰，竟每亩减则一分一厘六毫，只存六分一厘四毫。将前报荒今已开垦成熟之田现征之赋，以补减则之数。虽民力一苏，而报荒之案终未报明垦复，亦未将减则缘由详请题明。故至今报部册内犹载荒田六百九十五顷零，每亩田粮仍开征银七分三厘一丝五忽。而实则建邑并无此项荒田，乃系李六成因赋重私减私匀，致有此冒荒之虚数也。

迨雍正七年，奉部行查，饬将原报荒缺限年开垦。前任知县郭尚墉不查原委，竟将李六成捏冒荒田六百九十五顷详请归入可垦案内，经赵国麟报部。至雍正十二年十二月内赵国麟始行查出李六成冒免缘由，具疏题参。兹请将冒免银两归入十二年分奏销。”②

根据郝玉麟这一奏折，在康熙十七年（1678）确定的共计1585顷余的荒田之中，有377顷余已经由于坍陷剔除，512顷余是“后经垦复及报出溢额”的部分，没有报垦的荒田只是695顷余。根据奏折的文意，695顷余在康熙二十五年（1686）建阳知县李六成私自减则之时，已经全部垦复征税。建阳县当年的赋税册籍现在已不可得。我们翻检该县县志，关于陆续开垦已复原额的部分，根据民国《建阳县志》载，其内容和垦复过程是：㈠报荒垦复官折田地塘一项，雍正七年（1729）垦复荒田地塘18顷68亩7分9厘1毫。㈡报荒垦复民田地塘一项，⑴康熙二（1663）、二十四（1685）、四十五（1706）、四十七（1708）、五十八（1719）等年，垦复田427顷44亩3分3厘4毫1丝5忽9微1纤；⑵康熙二年（1663），垦复地塘1顷13亩3分8厘3毫零；⑶雍正七年（1729），钦奉上谕事案内，据该县详报溢额银474两1钱6厘，合得原荒征料增差田64顷93亩2分3厘7毫5忽3微3纤3沙4尘1埃5杪。③

以上合计，就是闽浙总督郝玉麟所说的后经垦复及报出溢额512顷余。这自然不是李六成没有上报垦复的695顷余的部分，因为他隐瞒未报，自然也不会反映在志书之中。由于是有意识的隐瞒，这695顷余荒田的垦复过程就成了永久的悬案了。可是，那县志中记载的512顷余荒田的垦复过程，在时间上却持续到最迟的雍正七年（1729）。如果说康熙二十五（1686）年李六成任建阳县知县之时，该县的所有荒田都已垦复征税，岂不是存在明显的矛盾吗？郝玉麟奏折和县志的矛盾信息给我们带来的困惑，凭借不重视数字管理的古代中国资料，看来是没有办法释解了。

我们现在姑且将这一矛盾搁置一旁，来看看李六成铸成的田赋案给清朝政府赋税管理带来的影响。从以上郝玉麟奏折叙述的内容来

看，李六成的私自减则行为给与清朝的赋税管理以两方面的冲击。第一，对于赋则的冲击。李六成将建阳县的赋税征收则例从每亩七分三厘一丝五忽降低至每亩六分一厘四毫，每亩减少一分一厘六毫。而在上报的赋税册籍中并不作相应更改。我们知道，各地方不仅要将赋税数额报告清朝中央政府，还必须将赋税征收的具体标准如实上报。清朝政府对赋则实行严格的管理，把赋则调整权牢牢控制在中央政府手中。④很显然，李六成的这种做法违反了清朝政府对赋税则例的严格管理规定。第二，对于赋额的冲击。已经垦复的695顷多的荒田，每年应征额银五千八十一两一钱二分二厘零，米六百二十七石八斗零。这笔收入李六成用于抵补私自减则造成的缺额，从而给清朝政府带来相应数额的税收损失。这种对国家赋税的直接损害是清朝中央政府决不允许的。同时，已垦荒田继续记载于赋税册籍之上，作为未垦荒田，这又给民众带来赋税加增的隐忧。

由于对国家赋税收入和中央政府的赋税管理权带来损害，所以，赵国麟在雍正十二年(1734)十二月一经查出李六成冒免缘由，便立即具题纠参，并请将冒免银两归入雍正十二年(1734)分奏销。那么清朝政府又是如何处理这一田赋案的呢?

二、清朝政府的处理经过及其处理结果

就现存文献来看，我们知道雍正统治的最后年份没有来得及对建阳田赋案进行处理。我们现在看到的最早一份涉及建阳县田赋案的档案是福建建宁总兵李荫樾于乾隆元年(1736)三月初六日所上的奏折。他鉴于自己“管辖建延二府，不特军旅之事是所专司，即地方情形也不敢歧视”，在奏折中称:

“兹有府臣卢焯接办前任匀免已干严参、匀加又添苦累等事一案，咨访舆情，以昔日未受免，今日受加，民情多有未协，条陈奏请暂免催征，业蒙皇上恩准丈量在案”。

原来福建巡抚卢焯在利用清丈的方法解决建阳田赋案。乾隆皇帝对卢焯的做法心存疑虑，在对福建建宁总兵李荫樾奏折的朱批中称:“卢焯做巡抚如何，据实奏来。朕所问者，谓其办理政务，安民察吏处也。”⑤

对于卢焯用清丈的办法解决建阳田赋案，乾隆元年(1736)四月初二日在给大学士张廷玉寄发卢焯的上谕中称:

“朕闻得卢焯办理建阳县清丈一事尚未妥协……兹值丈量造册，若照六分一厘四毫计算，则与原报不符，若仍照七分三厘之定则计算，是一经造册，虽丈无溢田而匀减之五千八十两零已全复原额矣。建阳一邑，界连三省，地方辽阔，农时固不可违，而雨水连绵，难以清丈，未免旷日持久。且田地更易数姓，业主易启事端，甫经查丈，即有一二无知之徒别生枝节。纵使将来丈有溢田，应报升科，是复额之外，又有所增，诚恐民力有所不及。朕之所闻如此，可密寄信与卢焯知之，倘稍有办理未协，以致扰民之处，则伊之咎不能辞也。”⑥

针对乾隆的上谕，卢焯辩解称:

“臣查建阳之地不能丈溢，唯恐有缺；建阳之粮不便议加，惟当酌减。若不论有地无地，孰多孰少，但求足额而止，虽以匀加为名，大有不匀之弊。欲得实地实粮，断非清丈不明者也。臣于入境之始，道经该邑，里民即有荒粮驮赔之呈，建阳知县左宰，亦有荒田无著之禀。臣履任后查明，六百九十五顷之田，冒荒匀免于前，捏荒匀加于后，经前抚臣赵国麟将匀加之粮入于十二年奏销，未准部复而奏期已届。前藩司张廷枚始请参左宰惰征，继请咨部展限。但未经奉旨复额，本非知县之惰征。于十二年十二月具题，即入于十二年奏销，民力亦有所不继。是以臣具折陈明，荷蒙世宗宪皇帝俞允，查明地亩荒熟，免入十二年奏销……正在委员查丈间，大学士朱轼条奏停止丈量，前藩司张廷枚详请停止。臣思条奏惟恐扰民，惟恐增赋，此系为民除累，待豁虚粮，各不相同，虽经批饬，适逢特颁谕旨，令臣清查公当，不得扰累……”

这里，他简述了雍正十二年(1734)以来田赋案的处理经过。那么，在福建巡抚卢焯看来，处理建阳县的私自减则田赋案，为何要通过田地丈量来进行?他继续论述道:

“倘使地之荒熟与昔日无异，册之户籍与昔日无异，户内地亩之多寡亦与昔日无异，则

免亦匀，加亦匀，在国家不过复其旧额，在百姓亦只完其正赋，按册而加，原属简易，何必履亩丈量，致滋多事？孰知昔日之免能匀，而今日之加不能匀，其弊有难枚举者。民间田亩授受不常，今日受加之户，并非当日受免之人，不以匀免为德，而以匀加为怨。即一户之内，昔日田少而今日田多，未有不谓受免有限而受加独重，其弊一。建阳科则，有官田、民田、麦田、塘产之不同，当日只就民田匀免，今则一例匀加，其弊二。民间卖田止将粮数载入契内，并不开明田亩数目，经承科算推收，每亩仍科七分三厘粮额而田不及数，在册之买主业已实买虚收，粮浮于田，再匀则粮更重，其弊三。又有将粮卖尽，田尚有余，或欺隐自耕，或借称田皮无粮，重价另售，若按亩匀加，则在册办粮者课额益增，而欺隐者永享无赋之田，其弊四。更有逃亡故绝之户，以佃户应还之租尽数抵粮，租数多而粮额少，佃田一亩，已抵数亩之粮，若照田匀加，苦累穷佃，其弊五。又有田皮、田根之恶习，一田可以两卖，贪得多价，虽卖田而不卖粮，田去而粮仍在者，此系有粮无田之人，匀加更见其苦，其弊六。该邑现有无征虚粮八百两零，乃系不知地在何处、人在何处，由来已久，计田已一万数千亩，正额尚且无著，再加匀粮，总成悬宕，其弊七。是故李六成匀免之举，其数本匀，咎在巧于市恩，而民尚无害。今日匀加之举，其数不匀，民已忘其旧而咸以为累。如以冒免为信案，则邑皆熟地矣，现在建阳册内有虚粮八百余两，则地非全熟。如以捏荒为实事，则邑无荒地矣，现在开垦案内报可垦地八百余亩，则地非无荒。此臣所以有荒熟混淆，必图清丈之请也……据建阳县左宰禀称……百姓稔知查丈只期除累，非为增赋，俱各欢欣鼓舞等语。则民情已可概见。今据总理陈肇奎、吴彦遵等禀称，各委员丈过已五万余亩，照部颁弓口俱少，则从前减七分三厘之则为六分一厘，洵非无因，可否将减免之银请旨豁免，毋庸丈竣，民累亦除，等语。是将来丈无溢田，又可概见，但建阳地瘠民贫，每亩科则七分三厘，民力维艰。况完六分一厘，民已相沿为例，似属应减。且该县实征册开载减额六分一厘，而达部奏销册又开载旧额七分三厘，不特蹈欺妄之愆，而亦无以取信于百姓。至于无著之虚粮，驮赔不了，悬宕无期，亦应请豁。然必俟丈竣之日通盘计算，酌盈济虚，始可仰望天恩。今查丈未及十之二三，未便含混请减免丈，以图省事。此又臣区区未尽之愚衷，不敢遽陈。”⑦该奏折以下文字残缺。

卢焯的奏折包含两个核心内容。其一是，从保证足额征收未报部 695 顷已垦荒田田赋出发，主张只有通过清丈才能公平合理地将瞒报应升科的695 顷已垦荒田的田赋分摊到现有田地之中。其原因在于田地的占有、匀加的对象范围和当年李六成匀减之时已完全不同等情况的存在。所以，“若不论有地无地，孰多孰少，但求足额而止，虽以匀加为名，大有不匀之弊。欲得实地实粮，断非清丈不明者也”。其二是，部分清丈的结果表明，建阳地瘠民贫，其田亩按部颁弓口来衡量又都要少，而该县面对百姓的实征册长期以来均是开载六分一厘，所以从负担能力和取信于民出发，又向乾隆报告了地方保持六分一厘科则的期望。经清丈田地数额不可能加增，这样，照六分一厘的科则，就是放弃695 顷已垦荒田的田赋。可见卢焯心存矛盾，“今查丈未及十之二三，未便含混请减免丈，以图省事”。他只好无奈地将清丈继续下去。那么，在不能增加税收的情形下，清丈的功能究竟是什么呢？它真能均平民众的赋税吗？清丈扰民之事，为清人所熟知。陆世仪称：“清丈田亩……不特无法，即有法矣，而奉行又有四难：一则县官无才；一则里胥作弊；一则豪强横肆；一则小民奸欺。人人可以上下其手。”⑧杨雍建《请停丈量以苏民困疏》更具体指出了清丈扰民主要体现在签报之害、供给之害、造册之害、差役之害、弓式之害、比较之害、覆丈之害等方面⑨。这样，卢焯实施清丈以弄清实地实粮，并不会扰民的承诺是令人质疑的。

卢焯模棱两可的观望态度，受到了乾隆帝的指斥。乾隆对卢焯奏折的朱批称：

“细观汝所陈奏，总是一篇虚词。若云查丈无累于民而且有益，则民之愿查丈从未之闻也。若云查丈非为加赋，则官赔公费之用，何为而为此举？即云民有匀加，必待查丈之豁除，则民何以反畏查丈如水火哉？总之，汝始

初欲为加赋起见，今又以豁除掩非，一存观望之心，所谓无一而可。此案朕不必批汝如何办理，汝其与郝玉麟秉公同办可也。”⑩

这里也透露出了否定清丈的意向。

闽浙总督郝玉麟在调查了前揭奏折中所叙述的田赋案原委后，接着奏称：

“卢焯以昔日匀免之户，并非今日受田之人，且果系冒荒必有实在成熟之田，题请通行查丈，就田问赋。其意虽系为民清厘，一劳永逸，实未易于举行……查卢焯自上年十二月内委官二十员，带领弓算人役分头开丈起，至本年四月初一日，仅丈过五万亩有零，合之通县六十一万五千二百六十亩之原额，未及十分之一。就此数约计，非十余年不能丈完。再加核造鱼鳞细册，又需数年。旷日持久，即不扰累民间，公项亦属糜费。况田户伺候丈量，无不费时失业，稍有奉行不善，易生事端。今查阳邑原无此六百九十五顷之荒田，实系李六成当日因赋重冒荒减则。该县旧有简明粮册，开载一户某人田地若干，应完银若干内匀免若干，应完粮若干内匀免若干，现在可考。其以熟冒荒之处，凿然炳据，不待再丈，已是了然。似应照减匀复，始为至当。惟查该县万山环绕，民间田地在平原坦易者，名为洋田，在垅蛱畸零者，名为垅田，在山麓山巅层叠而上形如梯形者，名为排田。洋田居十之二三，垅田、排田居十之七八，砂土杂半，最为硗瘠。若必按籍匀复，小民必致逋负难清。且自李六成减免以来，百姓已默受皇恩历今已五十年之久，一旦令其复额，不以昔日匀免为幸，必以今日匀复为累。”

由此郝玉麟提出请求：

“仰恳圣恩，并免其匀复，将李六成捏荒田六百九十五顷八十九亩七分八厘八毫零，统入现征田地内一并请照李六成减则每亩地银六分一厘四毫。将报部每亩征银七分三厘一丝五忽之册改正，删去荒田一条。粮去虚名，田归实数……

再卢焯原奉阳邑有需银八百余两。查系昔遭兵燹，人民逃散，田粮虚悬，无从着追。有勒令本族代赔者，有勒令同族同甲代培者，实为苦累。今查该邑历年零星报出及民间报请升科者，共银一百七十四两零，抵补虚粮外，尚有无征银六百三十一两六钱零，应请一并豁除……”⑪

对郝玉麟的奏折，乾隆朱批称，“该部密议具奏”。主持户部事务的大学士张廷玉等经密议后在奏折中提出了处理意见。关于第一点，大学士张廷玉等拟出的处理办法是：

“应如该督所请，将从前匀免银两免其匀复，其李六成捏荒田亩，即于乾隆元年为始，归入现征地内，照依减则，每亩征银六分一厘四毫，于该年奏销册内改正，并删去荒田一条，报部查核。”

关于第二点，所提处理意见是：

“查前项虚粮既系人民逃散，无可著追，自不便勒令亲族人等代赔。亦应如该督所请，将该邑报垦升科银一百七十四两零准其抵补外，其余无征银六百三十一两六钱零，准其豁除。仍令该督抚转饬该县出示晓谕，倘有不肖官吏仍复私行征收者，即行指名题参。至嗣后如有实在可垦之田，听民报垦，照例升科也。”

对此，乾隆皇帝朱批“依议”⑫。这样，历时近两年的建阳县田赋案终于处理完毕。从处理结果来看，清朝中央政府放弃了已垦荒田695顷余的田赋收入，将向中央上报的奏销册改为每亩征银六分一厘四毫，使其与李六成在康熙二十五年（1686）私自减则以来的该县实征册科则相符。同时删去本不存在的荒田695顷的记载。并且将该县存在的虚粮八百余两中无从征收的631两余，予以豁除。这种处理看起来是十分宽松的，并为今天的史家引为清朝政府对垦复或新辟土地升科条例执行时往往采取宽厚措施的例证⑬。但这丝毫不意味着清朝政府税收管辖权的松懈，乾隆皇帝在做出上述处理结论的同时，针对李六成自行减则及其在赋税征收问题上引起的混乱，决定“其历任该管官员，不行查出，均应罚俸一年”⑭。清朝政府进行了严厉查处。而乾隆这种“宽松”处理只有从此前整个清朝时期赋税政策整体变迁的角度，才能得以理解。

三、赋税政策变迁中的建阳田赋案

建阳县田赋案铸成于康熙，发现于雍正，

处理于乾隆，历时三朝。其曲折经过，不单单是为我们提供了一个清朝政府赋税管理实践的案例，也体现出清朝政府总体赋税政策意向变迁的信息。将它置于康雍乾长时段政策变迁中考察，我们就会知道，清朝政府虽然在原则上一直坚持对赋税征收进行严格的管理，但税收管理的实际效果和具体情形却因各个时期总体施政风格的差异而有不同的表现。

在赋税政策方面，顺治年间在建立对全国有效统治的同时，以万历原额为基准，逐渐确立起清朝赋税的征收水平。但其时经济残破，为筹集军需实行严厉的赋税征收政策[15]。康熙时期，随着统一战争的结束，政权趋于巩固，整个社会进入承平时期。其所处的形势，“虽曰守成，实同开创”[16]。清朝政府接受明朝灭亡的教训，面对当时经济残破的社会现实不得不调整各项政策，以实现社会经济状况的逐渐好转。康熙帝认为，“国家致治，首在崇尚宽大”[17]。其一生的行为准则是坚持崇尚宽大的治政方针，“持身务以诚敬为本，治天下务以宽仁为尚”[18]。在这种总的方针影响下，在赋税政策方面，从发展生产培植税源、减少开支以惜国用出发，形成了以满足国用为目标的不加赋思想。正是在这种较为宽松的政策条件下，建阳县知县李六成在康熙二十五年（1686）得以私自减则，未被发现。而且，载于奏销册捏造荒田695顷余，也未引起清廷的关注，追究开垦以征赋税。

康熙的宽仁之政，导致了康熙后期官吏贪污风气的泛滥。雍正面对钱粮短缺、国库空虚的局面，一改康熙的治政作风，实行严猛之政，把财政整顿和吏治建设结合起来。其整顿的途径是通过解决官侵吏蚀、加强赋税征收管理来保证国库的充裕。雍正时期还厉行垦荒的政策，在雍正严猛治国的政治形势下，造成了捏报垦荒，追求垦荒成绩的现象。一些地区“以虚粮累民”[19]，一些地区按现有耕田加赋，以多征之税，虚报垦田[20]。正如雍正死后乾隆指责河东总督王士俊时所称，“并未开垦，不过将升科钱粮飞洒于见在地亩之中，名为开荒，实则加赋”[21]。正是在这样的特殊历史条件下，到了雍正七年（1729），“奉部行查，饬将原报荒缺限年开垦”，在建阳县出现了“前任知县郭尚墉不查原委，竟将李六成捏冒荒田六百九十五顷详请归入可垦案内”的事件，并进而引起赵国麟的关注，在雍正十二年（1734）十二月发现建阳县田赋中出现的问题，对涉嫌田赋案的人事具题指参。

建阳田赋案刚立案调查，乾隆继雍正而立。乾隆一生坚持的是宽严相济的治政方针。但即位伊始，在赋税征收问题上，他听取了朱轼的意见。雍正驾崩不久，乾隆皇帝的藩邸老师、大学士朱轼就“首陈除开垦、省刑法两疏”[22]。对于丈量报垦以增田赋的现象，朱轼力主首报宜停止。他称，“夫所贵乎开垦者，原为人无恒业而地有遗利，督令耕畬为足民计，非从增益赋额起见也”。四川省的清丈，“因逃亡迁徙，事故纷然，究竟田土难于一一清理。闻多于熟田加增钱粮，已成清丈之名，所补于国课者有限，而米价日昂，远近苦之”。广西、河南等省的清丈、报垦也多不实。在朱轼看来，“夫地丁二项，本属一例，从前圣祖仁皇帝念生齿繁盛，特命编审之年，但查人丁户口之数，不必加增丁粮，著为定例。则民间田地正赋既有定额，何用苛求？大行皇帝每逢恩免，动以数万计，而江南等省浮粮数百年著为定额，一旦蠲除百余万。若此区区报垦之粮，与国赋曾仅加于毫末乎？臣愚以为不但丈量不可行，即劝令自首亦可不必”[23]。朱轼明确主张，不能以土地丈量、首报开垦为加赋手段，赋额应当稳定，否则于民生国课两无裨益。乾隆完全接受了朱轼的意见，“罢开垦，停捐纳，重农桑，汰僧尼之诏屡下，万民欢悦，颂声如雷”[24]。在赋税征收问题上，杜绝了因提倡开垦谎报地亩形成加赋的现象，从而在政策上以稳定地亩数额为基础，把赋税征收数额稳定下来，初步形成不加赋的赋税征收格局。正是在这样的政策意向下，乾隆皇帝对建阳县田赋案进行了从宽处理，对未报部已垦荒田的赋税免予追究。

如前所述，我们注意到乾隆时期有关各方对建阳田赋案处理的重视，中央政府严格控制赋税管理权的意愿。同时，将建阳田赋案放到清朝康雍乾整个时期的政策变迁中，我们了解了不同治政政策背景下赋税管理的实际情形。此外，建阳县田赋案也暗示我们，清朝的赋税

管理是在中央严格的原则和地方的灵活应对之间进行实际运作的。上层的税收管理比较稳定，下层却问题重重。县一级基层在征税过程中存在很多困难，上级部门却没有责任去解决下级部门的技术性、细节性问题（如本文注④所述江苏靖江县存在的根据田土的涨坍“均加均减”做法）。这样，赋税管理就在最下层暴露出各种矛盾，中央的赋税征收原则与实际相脱节。[25]赋税管理中的突出问题之一，是各个层次制度性建设的缺陷。建阳县田赋案中上报中央的奏销册和该县用于征收赋税面向纳税人的实征册两者在科则等记载项目上的不一致，长期未被发现，说明缺乏制度性的稽核约束，同时也反映出中央政府在赋税管理中的侧重所在。乾隆建阳县田赋案及其处理确实是我们认识清代赋税管理真实面貌的极好事例。

---

①参见拙文《论清代前期的赋税调整》，《清史研究》1996年第1期。在阅读中国第一历史档案馆藏朱批奏折财政类涉及田赋的全部七千余件档案的基础上，笔者选取直接与赋税调整相关的260余件档案作为重点考察的对象，经过归纳分析，得出了若干结论。

②⑪《闽浙总督郝玉麟奏陈福建建阳田粮始末酌办清厘征粮册籍折》(乾隆元年九月二十六日)，中国第一历史档案馆藏朱批奏折财政类(以下未注明者同)。

③《民国建阳县志》(姚有则等修、罗应辰纂) 卷五《赋税》。

④关于清朝中央政府管理赋则的部分意图，可从下列事例得以明了。在建阳田赋案稍后的乾隆三年，清朝政府就对江苏靖江县的私自调整赋则的办法进行了干预。原来，江苏省常州府靖江县在赋税征收过程中实行自行“均加均减”的赋则调整办法。两江总督那苏图在乾隆三年所上奏折中称：“且惟州县钱粮各有定额，涨升坍豁，所在皆然。独常州府属靖江一县，全书刊定：涨则通县均减；坍则通县均加。旧制每五年清丈一次。查自全书订定以来，从未举行清丈，凡遇有坍涨，即随时加减，总不失通县额征银米之数。”这实际上是以全县赋税原额为基准，根据田土坍涨增减的变化，自动升降纳税单位赋则的办法。由于该县涨少坍多，造成赋则日增，农民苦累。“且年年更改，岁岁增添，一户报坍，而通邑加增；一户报升而阖邑减免。粮无定额，民鲜适从”(两江总督那苏图等奏请除江苏靖江县均加均减钱粮之例折，乾隆三年六月六日)。乾隆政府允准那苏图废除这一办法的请求，在同年命令“照例遴员履亩确查升免实数，造册题报”，根据涨升坍除的原则确立赋则(《大清会典事例》卷165，台湾新文丰出版公司影印本第九册，第7264页)。

⑤《福建建宁总兵李荫樾为清丈建阳县田亩事奏折》(乾隆元年三月初六日)，中国第一历史档案馆藏乾隆朝宫中朱批奏折。

⑥⑦载于《福建巡抚卢焯为复清丈建阳县田亩事奏折》(乾隆元年六月初五日)，中国第一历史档案馆藏乾隆朝军机处录副奏折。

⑧陆世仪《论清丈田亩》，《清经世文编》卷31《户政六》，第766页，中华书局，1992年4月。

⑨杨雍建《请停丈量以苏民困疏》，《清经世文编》卷31《户政六》，第782页，中华书局，1992年4月。

⑩因卢焯原奏折残缺，朱批文字见前揭《闽浙总督郝玉麟奏陈福建建阳田粮始末酌办清厘征粮册籍折》(乾隆元年九月二十六日) 转引。

⑫《大学士张廷玉等为请照建阳县册载亩数赋额征收并改正部册事奏折》(乾隆元年十月二十八日)。

⑬参见何炳棣《中国古今土地数字的考释和评价》，第84页，中国社会科学出版社，1988年4月第1版。

⑭《清高宗实录》卷6。

⑮参见陈锋《顺治朝的军费支出与田赋预征》，《中国社会经济史研究》1992年第2期。

⑯《清史稿》卷8《圣祖本纪三》。

⑰《清圣祖实录》卷43。

⑱《康熙御制文集三集》卷17《敕谕》。

⑲乾隆《光州志》卷49《顾心楷传》。

⑳谢济世《谢梅庄先生遗集》卷1《遵旨陈言疏》。

㉑《清高宗实录》卷4，雍正十三年十月乙亥条。

㉒《小仓山房文集》卷2《文华殿大学士太傅朱文端公神道碑》。

㉓朱轼奏折(雍正十三年九月十九日)，《宫中档雍正朝奏折》(台湾故宫博物院) 第25辑，第242－245页。

㉔《啸亭杂录》卷1《纯皇初政》。

㉕黄仁宇在论述明代的赋税管理时，指出了类似的情形。在赋税制度上继承明制的清朝，在赋税管理上也呈现出部分相同的特色。参见黄仁宇《十六世纪明代中国之财政与税收》，第187－250页，三联书店，2001年6月第1版。